



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Metropolizacja bez metropolii : perspektywy upodmiotowienia polskich obszarów metropolitalnych na przykładzie konurbacji górnośląskiej

Author: Robert Pyka

Citation style: Pyka Robert. (2016). Metropolizacja bez metropolii : perspektywy upodmiotowienia polskich obszarów metropolitalnych na przykładzie konurbacji górnośląskiej. "Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa" (Nr 7 (2016), s. 117-137).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

You have downloaded a document from



The Central and Eastern European Online Library

The joined archive of hundreds of Central-, East- and South-East-European publishers, research institutes, and various content providers

Source: Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa

Upper Silesian Sociological Studies. New Series

Location: Poland

Author(s): Robert Pyka

Title: Metropolizacja bez metropolii. Perspektywy upodmiotowienia polskich obszarów metropolitalnych na przykładzie konurbacji górnośląskiej
Metropolization Without Metropolis. Perspectives of Polish Metropolitan Areas in the Context of Present Regulation and Future Territorial Reform on the Example of Silesian Conurbation

Issue: 7/2016

Citation style: Robert Pyka. "Metropolizacja bez metropolii. Perspektywy upodmiotowienia polskich obszarów metropolitalnych na przykładzie konurbacji górnośląskiej". Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa 7:117-137.
<https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=494369>



Robert Pyka

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Metropolizacja bez metropolii Perspektywy upodmiotowienia polskich obszarów metropolitalnych na przykładzie konurbacji górnośląskiej

Abstract: The economic crisis, which caused the reduction of local governments' budgets, accelerated the reforms of the territorial organization in many European countries. The said reforms were aimed not only to limit spending and simplify structures, but also to make governments the engine of economic growth. In Polish conditions we rarely talk about reforms of local government in the context of overcoming the results of the crisis. Since the regional reform of 1999, there has been no sign of deeper and braver reform of local government, which is particularly noticeable in the absence of metropolis in the structure of territorial units. The importance of metropolitan areas and their consistent management has been noticed only recently, which is reflected in the Act Amending the Act on Local Government in force since 1 January 2016. A response to the challenges of large urban areas were to be Integrated Territorial Investments (ITI), the realization of which, however, does not seem optimistic as far as the social capital deficit of Polish government elites at concerned. At the moment we can therefore speak about the conditions of metropolization without the metropolis. This state of affairs is unlikely to change quickly by another project of "metropolitan act" that has been prepared and that emerged in the course of the election campaign preceding the general elections at the end of October 2015.

Key words: metropolis, local government, territorial reform, local governance, integrated territorial investments

Reformy terytorialne jako narzędzie walki z kryzysem gospodarczym Polska na tle europejskich trendów

Światowy kryzys finansowy, którego początki sięgają 2007 roku i pokrywają się z załamaniem amerykańskiego rynku kredytów hipotecznych wysokiego ryzyka, bardzo szybko przekształcił się w globalny kryzys gospodarczy, którego piętno do dnia dzisiejszego niezwykle silnie ciąży na państwach Starego Kontynentu. Jedną z podstawowych konsekwencji kryzysu, oznaczającego istotne spowolnienie gospodarcze, było poważne uszczuplenie zasobów finansowych pozostających w gestii państw europejskich, co pośrednio przełożyło się także na ogólne pogorszenie się kondycji finansowej jednostek samorządowych. Trudna sytuacja, w jakiej znalazły się państwa Europy Zachodniej, skłoniła decydentów do podjęcia działań adaptacyjnych, które najogólniej rzecz biorąc zmierzają w kierunku upraszczania, modernizacji oraz zwiększania efektywności przy jednoczesnym poszukiwaniu oszczędności w funkcjonowaniu struktur władzy publicznej. Tego rodzaju ogólna strategia w wielu wypadkach (np. w takich państwach, jak Włochy czy Francja) przyjmuje postać reform terytorialnych, które traktowane są jako jedno z narzędzi walki z recesją gospodarczą w dwóch podstawowych wymiarach. Po pierwsze, reformy te oznaczają zmianę organizacji terytorialnej w kierunku zmniejszenia liczebności instytucji i struktur samorządowych oraz podmiotów świadczących często zbliżone do siebie usługi publiczne oraz wspierania agregacji czy współpracy jednostek samorządowych we wspólnej realizacji ich zadań. Po drugie, reformy terytorialne stanowią odpowiedź na fenomen tzw. terytorializacji rozwoju, według której wzrost gospodarczy generowany jest obecnie w sprzyjających innowacjom i kreatywności środowiskach lokalnych i regionalnych, w których występuje niezbędna koncentracja kapitału ludzkiego, technicznego i finansowego. Reformy struktury terytorialnej mogą zatem prowadzić do wzmocnienia autonomii strategicznej i zarządczej samorządów terytorialnych, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych, które traktowane są w tym kontekście jako motor napędowy rozwoju gospodarczego. Upodmiotowienie tych obszarów może być zatem postrzegane jako szansa na opuszczenie stanu recesji gospodarczej. W tym wypadku reformy terytorialne mają służyć uwolnieniu potencjału rozwojowego, którego źródła znajdują się na szczeblu lokalnym, choć są nierzadko tłumione przez nadmiernie skomplikowane i przeinstytucjonalizowane struktury terytorialne.

O różnorodności obieranych przez państwa europejskie strategii, podejmujących często wręcz eksperymentalne działania względem szczebla samorządowego, mogli się przekonać uczestnicy międzynarodowej konferencji zorganizowanej przez europejską sieć badawczą Observatory on Local Autonomy (OLA) we współpracy z Radą Regionów i Gmin Europy (CEMR) w Bolonii w dniach 30–31 października 2014 roku¹. Czytelną egzemplifikacją nakreślonych strategii

¹ Więcej na temat tej konferencji, w której uczestniczył także autor tekstu, znajduje się na stronie sieci badawczej OLA, <http://www.ola-europe.com> (data dostępu: 23.07.2015).

mogą być realizowane obecnie we Francji reformy terytorialne, które w zamyśle ustawodawcy powinny zmienić architekturę instytucjonalną francuskiego samorządu, wyzwając jego potencjał rozwojowy. Głębokość i zakres realizowanych zmian może zadziwić tych, którym Francja kojarzy się wyłącznie z unitarnym i silnie scentralizowanym państwem. Realizowana obecnie we Francji reforma terytorialna została podzielona na trzy podstawowe etapy, a jej ogólna logika zakłada przeniesienie ciężaru związanego z rozwojem terytorialnym z władzy centralnej oraz klasycznych, sięgających swoją historią Rewolucji Francuskiej, jednostek samorządowych, tj. gminy i departamentu, na struktury kształtujące się pod wpływem wyzwań drugiej nowoczesności, którymi są jednostki współpracy międzygminnej (wspólnoty miejskie, metropolie) oraz regiony. Na mocy „Ustawy o modernizacji terytorialnego działania publicznego i afirmacji metropolii” (MAPTAM)² z 16 stycznia 2014 roku zdecydowano o powstaniu 13 francuskich metropolii, z których trzy, tj. Lyon, Paryż oraz Marsylia, będą dysponowały statusem specjalnym. Ponadto status metropolii będą mogły uzyskać także inne obszary miejskie o liczbie ludności przekraczającej 650 tys. mieszkańców, posiadające związek międzygminny, którego liczba ludności przekracza 400 tys. mieszkańców. Metropolie, których władze mają być wyłaniane w wyborach powszechnych, będą stanowiły główne jednostki samorządowe, odpowiedzialne za rozwój terytorialny, dysponujące własnymi fiskalnymi źródłami finansowymi oraz zagwarantowanymi ustawowo kompetencjami. To właśnie metropolie powstające w największych aglomeracjach miejskich przejmują istotne kompetencje gmin, ale także departamentów, które docelowo mają zostać zlikwidowane. Nastąpiło to już z dniem 1 stycznia 2015 roku na obszarze Metropolii Lyonu, która wchłonęła kompetencje departamentu, stając się jedyną francuską metropolią działającą jako pełnoprawna jednostka samorządowa.

Kolejnym etapem francuskiej reformy terytorialnej, mającej na celu racjonalizowanie funkcjonowania samorządu jako głównego operatora rozwoju gospodarczego, jest zmiana organizacji szczebla regionalnego. Uznano bowiem, że francuskie regiony są zbyt małe w stosunku do europejskich odpowiedników, aby mogły z nimi efektywnie konkurować. Przyjęto założenie, że region powinien posiadać około 4 mln mieszkańców, a na jego obszarze powinna się znajdować przynajmniej jedna metropolia. W ten sposób na mocy ustawy z 16 stycznia 2015 roku w sprawie delimitacji nowych regionów³ ustawodawca zdecydował o zredukowaniu ich liczby z 22 do 13. Decyzja ta wzbudziła niemałe kontrowersje, dotyczące kształtu nowej mapy regionalnej, a także kwestii ich przyszłego nazewnictwa czy wskazania stolicy.

² La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), <http://www.legifrance.gouv.fr/> (data dostępu: 18.07.2015).

³ La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, <http://www.legifrance.gouv.fr/> (data dostępu: 18.07.2015).

Ostatni etap reformy stanowi „Ustawa o nowej organizacji terytorialnej republiki”, nazywana w skrócie NOTRe⁴, która jest odpowiedzią na wyzwanie związane z dotychczasowym nakładaniem się na siebie kompetencji jednostek samorządowych. Sytuacja ta jest efektem utrzymywania przez wszystkie klasyczne jednostki samorządowe klauzuli kompetencji generalnej, która umożliwia im prowadzenie działań i rozwijanie usług publicznych we wszystkich sferach uznanych za istotne dla określonej wspólnoty terytorialnej. Efektem tej sytuacji była swoista inflacja i powielanie się działań publicznych, a w rezultacie także wzrost zatrudnienia w sektorze publicznym oraz jego kosztowności. Ustawa NOTRe przewiduje pozbawienie klauzuli generalnej kompetencji regionów i departamentów oraz ponowne rozgraniczenie kompetencji jednostek samorządowych. Ustawa zawiera ponadto regulacje mające sprzyjać łączeniu struktur terytorialnych, ze szczególnym uwzględnieniem gmin, które mogą z tego tytułu liczyć na określone korzyści finansowe, oraz jednostek międzygminnych, których minimalny pułap demograficzny został wyznaczony na poziomie 15 tys. mieszkańców.

Przedstawione reformy są przykładem jednej ze strategii pobudzania rozwoju gospodarczego przez wprowadzenie zmian w układzie terytorialnym waloryzującym metropole oraz regiony, traktowane jako kluczowi aktorzy zdolni do generowania wzrostu. Jednocześnie wprowadzane zmiany mają zrationalizować strukturę jednostek terytorialnych, co w latach 2015–2017 ma przynieść według szacunków francuskiego rządu ponad 11 mld euro oszczędności.

Przykład Francji pokazuje, że nawet w państwie o silnych tradycjach centralistycznych i etatystycznych oraz swoistym kulcie republiki, elity polityczne potrafiły zinternalizować zmiany w paradygmacie rozwoju społeczno-gospodarczego, którego dynamika przeniosła się na szczebel terytorialny. W Polsce tymczasem stosunkowo rzadko mówi się o koniecznych zmianach w obrębie samorządu terytorialnego w kategoriach walki z kryzysem czy pobudzania wzrostu. Świadczyć to może o dominacji w polskich warunkach centralistycznego podejścia w polityce gospodarczej, której skuteczność rzadko wiązana jest z aktywnością na tym polu samorządu terytorialnego. Tłumaczy to zapewne opieszałość i brak odwagi polskich władz wobec nakreślonych wcześniej trendów europejskich związanych ze stopniowym upodmiotawianiem jednostek samorządowych, a w szczególności dużych obszarów miejskich i metropolitalnych, które wyposaża się w zintegrowane systemy władcze. Od czasów reformy terytorialnej z 1999 roku trudno wskazać w Polsce reformy odnoszące się do samorządu, których skala mogłaby być przyrównana do przedstawionych wcześniej francuskich reform terytorialnych. Sama reforma z 1999 roku wprowadzająca w Polsce decentralizację wydaje się nieukończona, gdyż za transferem kompetencji nie poszły odpowiednie środki, co jest szczególnie widoczne na poziomie samorządu wojewódzkiego. Dalsze reformy odnoszące się do samorządu wprowadzone po 1999 roku miały charakter adiuścacyjny i nie wpłynęły istotnie na pozycję jednostek samorządowych względem

⁴ La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), <http://www.legifrance.gouv.fr/> (data dostępu: 11.11.2016).

władzy centralnej. Mowa tu o reformie z roku 2000, wprowadzającej instytucję referendum lokalnego⁵, czy też o ustawie z 2002 roku, regulującej wybory bezpośrednie wójtów, burmistrzów i prezydentów w polskich gminach⁶. Dalsze reformy odnoszące się do statusu funkcjonariuszy samorządowych z 2008 roku⁷, ustawa o funduszu sołeckim z 2009 roku⁸ czy reforma z 2011 roku, wprowadzająca ordynację większościową w wyborach do rad gminnych z wyjątkiem miast na prawach powiatu⁹, choć znacząco wpłynęły na funkcjonowanie samych samorządów, to niewiele zmieniły w ich relacjach z władzą centralną. W reformach tych ponadto próżno poszukiwać uwzględnienia fenomenu miejskiego i metropolitalnego, który w przypadku Francji był jednym z czynników motywujących decydentów do działań reformatorskich.

Podstawowe dysfunkcje i propozycje reform samorządu terytorialnego a wyzwania polskich obszarów metropolitalnych

Polskie reformy samorządowe z lat 90. XX wieku są jednymi z najwyżej ocenianych i uważanych za najbardziej udane reformy doby polskiej transformacji. Nie należy ich rozpatrywać wyłącznie w kategoriach zmiany struktury administracyjnej i terytorialnej państwa. Stanowiły one bowiem jednocześnie najważniejszy element procesu demokratyzacji polskiego systemu politycznego i społeczeństwa, których fundamentem jest niezależny samorząd terytorialny. W tym wymiarze trudno odmówić polskim reformom samorządowym sukcesu, o czym należy pamiętać rozpatrując ich deficyty. Można jednak odnieść wrażenie, że wysiłek transformacji politycznej, w którą reformy terytorialne były wpisane, był tak ogromny, że zabrakło energii na antycypację wyzwań, jakim od kilkunastu lat podlegały europejskie samorządy. Dlatego mimo korekt, jakim polski samorząd został poddany po 1999 roku, wciąż wymaga on głębokich zmian. Nie są one tylko efektem niedoskonałości przyjętych wcześniej rozwiązań, ale przede wszystkim wynikają z szybkiego tempa przemian zachodzących na szczeblu narodowym i międzynarodowym, związanych z światowym kryzysem gospodarczym czy metropolizacją polskiego terytorium. Przemiany te wymagają nowych działań adaptacyjnych stanowiących odpowiedź na wyzwania samorządu na początku XXI wieku.

⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000, nr 88, poz. 985).

⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójtów, burmistrzów i prezydenta (Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984 z późn. zm.).

⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2008, nr 223, poz. 1458).

⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 2008, nr 227, poz. 1505).

⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112).

Jako dysfunkcje współczesnego polskiego samorządu wskazać można m.in. brak głębszej kategoryzacji gmin czy też ich autonomii w definiowaniu własnych struktur organizacyjnych, w kontekście dużych międzygminnych dysproporcji terytorialnych i demograficznych¹⁰. Choć zasoby finansowe i ludzkie polskich gmin są bardzo zróżnicowane, ustawodawca wymaga, aby wszystkie jednostki tego podstawowego szczebla terytorialnego realizowały te same funkcje, wynikające ze wspólnego katalogu usług publicznych. Każda gmina, bez względu na jej sytuację finansową, powinna zatem utrzymywać przedszkole, szkołę podstawową i gimnazjum, bibliotekę publiczną oraz ośrodek pomocy społecznej¹¹. Powoduje to duże zróżnicowanie w poziomie dostarczanych usług publicznych i poważne rozpiętości w ich koszcie w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Sytuacja ta znajduje także odzwierciedlenie w przypadku szczebla powiatowego, którego relatywnie stabilna sytuacja w dobie kryzysu gospodarczego wynika paradoksalnie z jego niesamodzielności i słabości finansowej oznaczającej uzależnienie od dotacji państwowych przeznaczonych na realizację zadań zleconych, które stanowią ok. 70% zasobów powiatów. Brak istotnych własnych fiskalnych dochodów budżetowych uniemożliwia powiatom prowadzenie polityki inwestycyjnej nastawionej na rozwój lokalny¹². Omawiając sytuację powiatów, należy zwrócić szczególną uwagę na pogarszającą się sytuację miast na prawach powiatów, jak również na fenomen „obwarzanków” (czyli powiatów ziemskich). Od 2000 roku państwo, nie gwarantując odpowiednich zasobów finansowych, przekazało polskim miastom około 60 nowych kompetencji, których koszt szacowany jest na blisko 8 mld zł. Nie powinno w tym kontekście dziwić, że zadłużenie największych 14 polskich miast podwoiło się w latach 2008—2012 (Poniatowicz, 2013). Przykładem tej praktyki może być kwestia darmowych podręczników szkolnych. Pod koniec 2012 roku zadłużenie 65 polskich miast na prawach powiatu stanowiło 44,5% całkowitego zadłużenia wszystkich jednostek samorządowych w Polsce¹³. Jednocześnie rozwija się fenomen tzw. pasażera na gapę, szczególnie widoczny w przypadku „obwarzanków”. Chodzi o sytuację 158 gmin i 46 powiatów ziemskich otaczających centralnie ulokowaną gminę miejską, którą może także stanowić miasto na prawach powiatu. Mieszkańcy ponad 200 „obwarzanków” korzystają z infrastruktury i usług oferowanych przez znajdujący się w centrum ośrodek miejski, choć podatki odprowadzają w gminie czy powiecie zewnętrznym, który otrzymuje na ten cel państwowe dotacje. Odrębnym problemem jest utrzymywanie podwójnej administracji w sytuacji, kiedy siedziba władz „obwarzanka” zlokalizowana jest w centralnej jednostce samorządowej będącej gminą miejską.

¹⁰ Należy pamiętać, że 24,6% gmin liczy mniej niż 5 tys. mieszkańców, a ludność 40% gmin mieści się w przedziale 5—10 tys. mieszkańców. Zob. „Ocena sytuacji samorządów lokalnych”. Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2012, s. 12—13.

¹¹ „Sprawne państwo, sprawny samorząd. Poprawa warunków funkcjonowania samorządów”. Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013, <http://www.mac.gov.pl> (data dostępu: 09.08.2014).

¹² „Ocena sytuacji samorządów lokalnych...”, s. 12—13.

¹³ „Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010—2011 i za 3 kwartały 2012 roku”. Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 2012, s. 13.

Kryzys gospodarczy dodatkowo pogorszył wskazane niepokojące tendencje, powodując spadek poziomu dochodów własnych samorządów i zwiększenie w ich budżecie udziału subwencji i dotacji państwowych. Udział dochodów własnych w budżetach samorządów spadł w latach 2007—2011 z 56,4% do poziomu 48,8%. Oznacza to zatem osłabienie autonomii samorządu w związku z rosnącym uzależnieniem od zasobów transferowanych przez państwo. Najbardziej w tym względzie ucierpiały miasta średniej wielkości oraz miasta na prawach powiatu z uwagi na wysoki udział procentowy w ich budżetach bezpośrednich i pośrednich dochodów fiskalnych, których poziom istotnie spadł w następstwie kryzysu. Samorząd wojewódzki także odczuł skutki tego zjawiska w następstwie spadku transferowanych dochodów fiskalnych z tytułu podatku dochodowego od przedsiębiorstw, których aktywność spadła wskutek kryzysu (Misiąg, 2009, s. 5—6).

Narastająca zależność finansowa jednostek samorządowych od państwa nie jest jedynym zagrożeniem dla autonomii samorządu w Polsce. Wątpliwości budzi także sposób, w jaki w polskich warunkach interpretowana jest klauzula generalnej kompetencji gminy, którą gwarantuje polska Konstytucja w art. 163. oraz 164. Proces kontroli legalności działań samorządu gminnego świadczy o dominacji w polskich warunkach podejścia etatystycznego, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego stanowią rezultat decentralizacji władzy publicznej, a nie uznania prawa określonej wspólnoty lokalnej do samoorganizacji i samorządności. W związku z tym wymaga się od gmin, aby działania publiczne przez nie podejmowane nie tylko były zgodne z prawem, ale także miały oparcie w konkretnych regulacjach, których brak może oznaczać nielegalność tych działań. W kontekście częstej niejasności przepisów prawa i wątpliwości w ocenie ich legalności, w ostatecznym rozrachunku to sądy administracyjne i regionalne izby obrachunkowe oceniają legalność podejmowanych przez samorząd aktywności. Paradoksalnie zatem organa, które miały zabezpieczać autonomię samorządu zgodnie z art. 165. Konstytucji RP, powodują *de facto* jej osłabienie (Izdebski, 2015, s. 69—76).

Kolejnym wspominanym już wyzwaniem polskiego systemu organizacji terytorialnej jest brak regulacji pozwalających na zintegrowane zarządzanie w obrębie polskich obszarów metropolitalnych. Deficyt ten nabrał jeszcze większego znaczenia w warunkach kryzysu gospodarczego, kiedy to największe obszary miejskie mogą stanowić źródło dynamiki rozwojowej ograniczającej skutki spowolnienia gospodarczego, pod warunkiem że są właściwie zarządzane. Metropolizacja, stanowiąca terytorialną manifestację globalizacji, podobnie jak ta ostatnia, ma „jasną i ciemną” stronę. Pozytywne następstwa metropolizacji związane są z włączaniem się niektórych ośrodków miejskich w sieci ponadnarodowych przepływów, przez co ośrodki te skupiają najważniejszych aktorów nauki, kultury i biznesu, a tym samym potencjały niezbędne do generowania rozwoju w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i ludzkiej kreatywności. Mogące się rodzić w ten sposób metropolitalne sieci współpracy sprzyjają wymianie informacji i procesom uczenia się, dzięki czemu metropolie i obszary

metropolitalne pulsują mnożącymi się w dużej liczbie funkcjonalnymi systemami interakcyjnymi. Niemniej jednak wspomniana gęstość interakcyjna, poza relacjami współpracy i efektami synergii, może także oznaczać kolizje i niepożądane efekty agregacji, kiedy strategię indywidualnych aktorów dzielących ograniczoną przestrzeń wzajemnie się osłabiają lub wchodzą w kolizje. Żywiołowość procesów metropolizacji może skutkować problemami w racjonalnym zarządzaniu przestrzenią i inwestycjami, systemem transportu, gospodarką odpadami i prowadzić do wewnętrznej konkurencji, marnotrawstwa środków publicznych czy fenomenu „pasażera na gapę” wobec braku wspólnego zarządzania kosztami utrzymania metropolitalnej infrastruktury. Metropolizacja jest zatem szansą na dynamiczny rozwój obszarów miejskich, jeśli jest właściwie modelowana, a raczej korygowana, przez system metropolitalnego współrzędzenia (*metropolitan governance*), rozwijany w ramach metropolitalnych struktur zarządczych, które w warunkach polskiego dyskursu politycznego określane są często po prostu mianem „metropolii” w ujęciu instytucjonalnym.

Tymczasem w polskich regulacjach odnoszących się do samorządu terytorialnego nie ma przepisów powodujących przenoszenie na poziom ponadgminny w miejskich obszarach funkcjonalnych kompetencji odnoszących się do efektywnego, zintegrowanego, a przede wszystkim zrównoważonego rozwoju obszarów metropolitalnych, z zagwarantowaniem zachęt finansowych, w tym środków podążających za transferem kompetencji. Deficytem polskiego systemu organizacji terytorialnej jest wreszcie brak zaawansowanych struktur współpracy międzygminnej, które — jak ich francuskie odpowiedniki — mają ustawowo zagwarantowane kompetencje oraz dochody własne. Dysfunkcje w tym zakresie widoczne są szczególnie w tych miejskich obszarach funkcjonalnych, w których rdzeń podzielony jest na kilka, a nawet kilkanaście niezależnych od siebie jednostek samorządowych, które nie dysponują narzędziami koordynującymi ich działania m.in. w zakresie transportu publicznego, odpadów komunalnych, zagospodarowania przestrzennego czy budowania strategii rozwoju całego obszaru. Negatywnymi następstwami takiej sytuacji są wewnętrzna konkurencja gmin w obszarze funkcjonalnym, multiplikacja dublujących się projektów i inwestycji, marnotrawstwo środków, fenomen „pasażera na gapę” skutkujący nierównomiernym rozłożeniem kosztów między gminami centralnymi i peryferyjnymi. Kontynuacja aktualnej sytuacji oznacza utracone korzyści i szanse rozwojowe polskich obszarów metropolitalnych, które muszą dziś konkurować z ich europejskimi i światowymi odpowiednikami.

W Polsce najbardziej paląca jest w tym kontekście sytuacja dwóch konurbacji, stanowiących jednocześnie obszary metropolitalne, których rdzeń składa się z więcej niż jednego miasta na prawach powiatu. Mowa tu oczywiście o Trójmieście, którego rdzeń składa się z 3 miast na prawach powiatu (Gdańsk, Gdynia, Sopot) oraz 16 gmin w strefie zewnętrznej obszaru funkcjonalnego o łącznej liczbie ludności wynoszącej 1 mln 103 tys. mieszkańców. Niemniej jednak to Konurbacja Górnośląska stwarza w tym względzie największe wyzwania, gdyż sam jej rdzeń składa się z 14 miast na prawach powiatu o łącznej liczbie ludności 1 mln 928 tys.

mieszkańców, podczas gdy wraz ze strefą zewnętrzną i jej 32 gminami obszar funkcjonalny liczy 2 mln 473 tys. mieszkańców¹⁴.

Po zdefiniowaniu głównych dysfunkcji polskiego samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wielkomiejskich warto przyjrzeć się projektom ustaw, nad którymi prowadzone były w Polsce prace parlamentarne, a które wprost odnoszą się do wyzwań samorządu terytorialnego. Chronologicznie pierwszy jest „przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw”, który wpłynął do Sejmu 30 sierpnia 2013 roku¹⁵. Przewiduje on kilka grup zmian odnoszących się do wzmocnienia partycypacji obywatelskiej na poziomie lokalnym, wsparcia współpracy jednostek samorządowych oraz zmian ustrojowych w polskim samorządzie. W przypadku pierwszej grupy propozycji przewiduje się wprowadzenie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców oraz poszerzenie instytucji konsultacji społecznych, m.in. o ich szczególną formę, jaką ma być wysłuchanie publiczne. Projekt ustawy prezydenckiej przewiduje trzy nowe formy współpracy na szczeblu samorządowym w ramach konwentu powiatowego, wojewódzkiego oraz zespołu współpracy terytorialnej. Zmiany ustrojowe otworzyłyby tym samym drogę do ustanawiania m.in. związków gminno-powiatowych. Prace parlamentarne nad przyjęciem omawianej ustawy wciąż trwają i trudno na tym etapie przewidywać, kiedy mogłaby ona wejść w życie oraz jaki będzie jej ostateczny kształt.

Zdecydowanie bardziej interesującym projektem reform polskiego samorządu wydaje się ustawa „o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw”, która stanowi projekt rządowy z 25 lipca 2014 roku¹⁶. Ustawa ta przeszła kolejne etapy procesu legislacyjnego, a ostatecznie 20 lipca 2015 roku Prezydent RP złożył pod nią swój podpis. Sygnalizowanym przez rząd celem ustawy, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku, jest zwiększenie autonomii i elastyczności polskich jednostek samorządowych, dzięki czemu wzrośnie ich potencjał adaptacyjny. Chociaż około 2 800 jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wydaje się skromną liczbą w stosunku do 36 tys. francuskich gmin, to jednocześnie polski samorząd to także blisko 59 tys. jednostek organizacyjnych (szkoły, przedszkola itp.), 4 700 samorządowych osób prawnych (biblioteki, muzea) oraz 1 200 szpitali i przychodni¹⁷. Współdzielenie tych zasobów i racjonalizacja ich funkcjonowania są poważnym wyzwaniem, z którym mają się zmierzyć przewidziane w ustawie centra usług wspólnych, które mogłyby przyjąć jedną z trzech form. Po pierwsze, to urząd gminy mógłby przejąć obsługę zewnętrznych

¹⁴ Dane pochodzą z: „Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich”. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2013, <http://www.mir.gov.pl> (data dostępu: 09.08.2014).

¹⁵ Projekt ustawy oraz informacje na temat przebiegu prac parlamentarnych są dostępne na stronie Sejmu RP: <http://www.sejm.gov.pl> (data dostępu: 21.07.2015).

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ „Sprawne państwo, sprawny samorząd. Poprawa warunków funkcjonowania samorządów”. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Warszawa, 9 stycznia 2013 roku, <http://www.mac.gov.pl> (data dostępu: 09.08.2014).

jednostek organizacyjnych, po drugie, funkcję tę mogłyby pełnić powołane do tego niezależne centra obsługi, a po trzecie, rolę tę mogłyby przejąć powołane w tym celu związki jednostek samorządowych. Wedle szacunków rządu rozwiązanie takie mogłoby tylko na poziomie samorządu gminnego i powiatowego przynieść około 650 mln zł oszczędności¹⁸.

Wspólna obsługa jednostek samorządowych oraz ich podmiotów zależnych to jedno z rozwiązań mających usprawnić polski samorząd. Ustawa przewiduje też wprowadzenie znaczących zachęt finansowych do łączenia się jednostek samorządowych. Czynnikiem motywującym ma być w tym wypadku wprowadzenie mnożnika „dochód z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych”, tak by łączenie się było opłacalne również dla tych jednostek, których udział w budżecie transferów z tytułu PIT jest na niższym poziomie niż średnia krajowa, co może mieć zasadnicze znaczenie dla niektórych gmin i powiatów „obwarzankowych”. Łączenie jednostek samorządowych miało być także mniej problematyczne za sprawą możliwości poszerzenia składu rady nowo powstałej jednostki na czas jednej kadencji, aby łączące się samorządy nie utraciły swojej reprezentacji. Akty prawa miejscowego przyjęte przez połączone jednostki samorządowe będą miały moc obowiązywania do czasu ich modyfikacji przez nowo powstałą jednostkę.

Jeszcze przed wejściem omawianej ustawy w życie na połączenie zdecydowały się w następstwie referendum lokalnego gmina wiejska Zielona Góra z miastem na prawach powiatu o tej samej nazwie, co doprowadziło do powstania trzeciego pod względem powierzchni miasta w Polsce, liczącego 130 tys. mieszkańców (Stawiarz, Zatorski, 2014).

W ustawie o reformie samorządu gminnego podjęto również próbę rozwiązania kwestii współpracy i spójnego zarządzania w polskich obszarach metropolitalnych. Niemniej jednak, jak wynikało już z zapisów „Białej księgi obszarów metropolitalnych”, uznano, że nie ma sensu modyfikowanie aktualnego katalogu jednostek samorządu terytorialnego przez dodawanie specyficznej ich formy dedykowanej dla obszarów metropolitalnych. Ministerstwo motywowało tę decyzję także tym, że nie chciano samorządom narzucać odgórnie rozwiązań, które powinny być dostosowane do warunków lokalnych i wynikać z woli lokalnych samorządów¹⁹. Tym samym zapisane w ustawie rozwiązania mają na celu inicjowanie i wspieranie współrzędzenia w obszarach metropolitalnych (*metropolitan governance*), a nie tworzenie z mocy ustawy nowych metropolitalnych instytucji czy jednostek samorządowych. Wprowadzone ułatwienia to przede wszystkim możliwość tworzenia związków mieszanych, których członkami mogą być zarówno gminy, jak i powiaty. Ustawa przewiduje także uproszczenie procedur decyzyjnych w obrębie związków gminnych, powiatowych oraz związków mieszanych. Uproszczenia te dotyczą m.in. procedury tworzenia i likwidacji związków oraz zmiany ich statutu, co ma w zamyśle ustawodawcy usprawnić ich działanie oraz uniezależnić je do pewnego

¹⁸ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, www.mac.gov.pl (data dostępu: 09.08.2014).

¹⁹ „Biała księga obszarów metropolitalnych”. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 2013, <http://www.mac.gov.pl> (data dostępu: 09.08.2014).

stopnia od rad gmin członkowskich oraz wojewody²⁰. Rolę czynnika inicjującego i spajającego gminy w obrębie obszarów metropolitalnych wokół wspólnych ponadgminnych projektów ma jednak odegrać przede wszystkim nowy instrument finansowy dedykowany dla wskazanych największych polskich miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF). Instrumentem tym są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), otwierające dostęp do dodatkowych środków, pod warunkiem że zostaną one przeznaczone na wspólne i ponadgminne projekty sprzyjające wzmocnieniu funkcji metropolitalnych całego obszaru funkcjonalnego.

Zintegrowane inwestycje terytorialne a metropolitalne *governance* Od założeń do praktyki na przykładzie konurbacji górnośląskiej

Związki powołane do zarządzania Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi miały zatem stanowić w polskich warunkach swoisty substytut metropolii w ujęciu instytucjonalnym. Pytaniem otwartym pozostaje kwestia, w jakim stopniu struktury te będą w stanie spełnić tę funkcję, tj. czy wspólne inwestycje staną się źródłem współpracy i zaufania samorządowców reprezentujących często konkurujące z sobą dotąd gminy i pozwolą na porzucenie „gminnego egoizmu” oraz poszukiwanie wspólnych rozwiązań na poziomie całego obszaru miejskiego, czego efektem powinny być prawdziwe metropolitalne projekty.

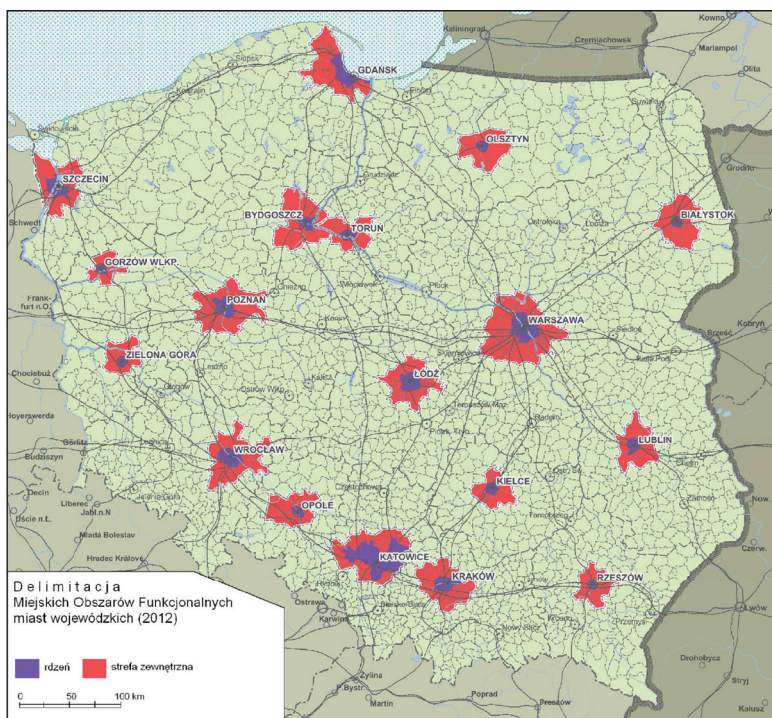
Choć realizacja ZIT znajduje się we wstępnym stadium, warto przyjrzeć się założeniom teoretycznym tego instrumentu, a następnie spojrzeć na jego aplikację w największej polskiej konurbacji, stanowiącej część górnośląskiego obszaru metropolitalnego.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jeszcze w 2013 roku zdefiniowało szereg kryteriów oraz założeń, jakie będą obowiązywały podczas realizacji ZIT. Ich celem jest zwiększenie wpływu miast i powiązanych z nimi obszarów funkcjonalnych. Cel ten ma być osiągnięty dzięki realizacji projektów o podstawowym znaczeniu dla całego obszaru funkcjonalnego, które będą miały charakter zintegrowany i komplementarny. Sformułowano też główne orientacje przyszłych projektów w ramach ZIT. Powinny one dotyczyć: zintegrowanych systemów transportu, dostępności i jakości usług publicznych, rehabilitacji społeczno-gospodarczej zdegradowanych obszarów miejskich, poprawy stanu środowiska naturalnego, promowania wysokiej efektywności energetycznej i strategii niskoemisyjnych, budowania międzynarodowej rangi ośrodków miejskich oraz wspierania ich innowacyjności, a także badań

²⁰ Projekt „Ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw” oraz informacje na temat przebiegu prac parlamentarnych są dostępne na stronie Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl> (data dostępu: 21.07.2015).

i rozwoju. W swoim dokumencie Ministerstwo przestrzega przed rozdrobnieniem projektów, które nie powinny mieć charakteru pojedynczych projektów gminnych²¹.

W związku z tym, że ZIT są narzędziem dedykowanym dla największych ośrodków miejskich, rząd zdecydował się na zlecenie wykonania studium delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce, do których instrument ten będzie skierowany. Celem wyznaczenia obszarów ZIT posłużono się 7 wskaźnikami należącymi do trzech grup, tj. wskaźnikami funkcjonalnymi, społeczno-ekonomicznymi oraz morfologicznymi. Aby określona gmina została włączona do obszaru funkcjonalnego miasta, musiała spełnić przynajmniej 6 z 7 kryteriów wskaźnikowych. Także w tym dokumencie podkreślano, że w kontekście trudnej sytuacji budżetowej zasięgu ZIT nie powinno się poszerzać poza gminy wskazane w delimitacji, choć powinien on objąć przynajmniej połowę z nich. W ten sposób wyznaczono na terytorium Polski 18 miejskich obszarów funkcjonalnych, które będą mogły stać się beneficjentami ZIT²².



Mapa 1. Miejskie obszary funkcjonalne wg delimitacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Źródło: *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2013, s. 9.

²¹ „Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce”. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2013, s. 5—7.

²² „Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich”. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2013, s. 7—8.

Tabela 1

Podstawowe dane dotyczące miejskich obszarów funkcjonalnych
wg delimitacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Miasto główne	Liczba gmin			Powierzchnia (km ²)			Liczba zameldowanych mieszkańców (tys.)		
	ogółem	rdzeń	strefa zewnętrzna	ogółem	rdzeń	strefa zewnętrzna	ogółem	rdzeń	strefa zewnętrzna
Białystok	9	1	8	1 601	102	1 498	387	294	93
Bydgoszcz	11	1	10	2 069	176	1 893	504	363	141
Gdańsk	19	3	16	2 041	414	1 627	1 103	748	355
Gorzów Wielkopolski	5	1	4	770	86	684	156	125	31
Katowice	46	14	32	2 979	1 218	1 761	2 473	1 928	545
Kielce	10	1	9	1 113	110	1 003	318	202	117
Kraków	23	1	22	1 991	327	1 664	1 175	759	416
Lublin	15	1	14	1 519	147	1 372	539	349	190
Łódź	19	1	18	1 828	293	1 535	1 040	725	315
Olsztyn	7	1	6	1 452	88	1 363	231	175	56
Opole	12	1	11	1 382	97	1 285	235	122	113
Poznań	21	1	20	2 499	262	2 237	912	554	359
Rzeszów	14	1	13	1 159	116	1 043	362	180	182
Szczecin	9	1	8	1 937	301	1 637	558	410	148
Toruń	8	1	7	1 130	116	1 015	281	205	77
Warszawa	50	1	49	3 820	517	3 302	2 787	1 708	1 078
Wrocław	15	1	14	2 339	293	2 046	884	631	253
Zielona Góra	6	1	5	964	58	906	185	119	65
RAZEM	299	33	266	32 593	4 721	27 871	14 130	9 597	4 533

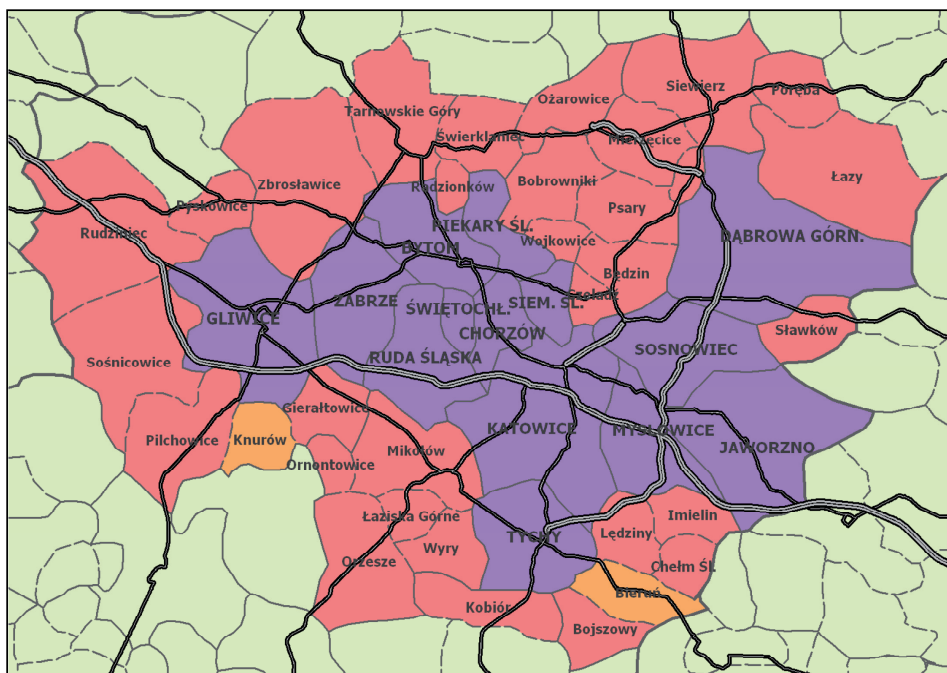
Źródło: „Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich”. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2013, s. 9.

Sięgnięcie po środki przewidziane na ZIT wymaga zawiązania zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa z postaci tzw. Związku ZIT. W zależności od oczekiwań względem tej struktury może ona przyjąć jedną z zalecanych przez Ministerstwo form, tj. związku komunalnego, stowarzyszenia, porozumienia międzygminnego lub spółki założonej przez jednostki samorządowe. Wybór formy, jaką przyjmie Związek ZIT, będzie miał podstawowe znaczenie dla przebiegu naboru i selekcji projektów przeznaczonych do realizacji. Struktura Związku ZIT sugerowana przez Ministerstwo jest zbliżona do struktury typowego związku komunalnego. Władzę wykonawczą sprawuje zarząd, którego przewodniczącym jest prezydent miasta wojewódzkiego realizującego dany ZIT. Kolejnymi warunkami realizacji ZIT jest

R. Pyka: Metropolizacja bez metropolii...

posiadanie strategii ZIT, dysponowanie zdolnością instytucjonalną, a także zawarcie porozumienia między Związkiem ZIT a Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym. Podstawowym źródłem finansowania ZIT jest tzw. rezerwa programowa, stanowiąca 8% alokacji funduszy strukturalnych (EFRR oraz EFS), z czego 4,5% przeznaczone będzie właśnie na wsparcie zintegrowanych działań na obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich²³.

Przyjęte założenia strategiczne wdrażania ZIT wydają się zasadne. Uznano, że możliwość sięgnięcia po dodatkowe środki finansowe, pod warunkiem podjęcia współpracy i realizacji wspólnych przedsięwzięć, będzie czynnikiem spajającym gminy w polskich obszarach metropolitalnych. Należy zatem obecnie przyrzeć się temu, w jaki sposób założenia te znajdują swoją konkretyzację w wybranych polskich konurbacjach.



Mapa 2. Miejski obszar funkcjonalny Katowic

Źródło: „Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich”. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2013, s. 15.

Zgodnie z delimitacją wykonaną na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w przypadku województwa śląskiego miejski obszar funkcjonalny Katowic objął 46 gmin powiązanych z rdzeniem tego obszaru metropolitalnego, liczącym

²³ „Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych [...]”, s. 8—10; patrz także: „Zasady uwzględniania wymiaru terytorialnego w ramach regionalnego programu operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020, w kontekście realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych”. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice, czerwiec 2013.

14 miast na prawach powiatu, które od 2007 roku tworzą Górnośląski Związek Metropolitalny (GZM)²⁴.

Szacuje się, że na realizację ZIT w obrębie województwa śląskiego przeznaczonych będzie 639,12 mln EUR ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i dalsze 99,98 mln EUR ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Zdecydowana większość tej kwoty, tj. 484 mln EUR, będzie pochodziła z tzw. rezerwy programowej, natomiast pozostałą część będą stanowiły środki przekazane z Regionalnego Programu Operacyjnego²⁵.

Pierwszym etapem wdrażania ZIT na terenie górnośląskiego obszaru metropolitalnego było stworzenie instytucjonalnej podstawy współpracy jednostek samorządowych. Roli takiej z kilku powodów nie mógł odegrać GZM, gdyż może on zrzeszać wyłącznie miasta na prawach powiatu. Dodatkowo od 2011 roku związkowi przewodniczył prezydent Świętochłowic, najmniejszego pod względem ludności miasta GZM, piastujący funkcję przewodniczącego niejako w opozycji do prezydentów największych miast obszaru metropolitalnego, którzy nie mieli wówczas swojej reprezentacji w zarządzie GZM. W tym kontekście zdecydowano się na powołanie do życia nowej struktury w formie stowarzyszenia samorządowego, a mianowicie Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że z inicjatywą powstania Związku, który formalnie ukonstytuował się 3 października 2013 roku, wystąpił prezydent Gliwic, który został jego przewodniczącym, wyznaczając swoje miasto na siedzibę stowarzyszenia. Wbrew zatem wytycznym ministerialnym przewodniczącym związku ZIT nie został prezydent miasta wojewódzkiego. Prezydentowi Katowic zaproponowano natomiast stworzone specjalnie w tym celu stanowisko Przewodniczącego Walnego Zebrania Członków. Już na tym etapie widoczne są pewne tarcia, rywalizacje polityczne i ambicjonalne włodarzy miast górnośląskiej konurbacji, które rzutują na formę realizacji ZIT.

Kolejną istotną kwestią było wyznaczenie zasięgu terytorialnego, jaki miałyby objąć wspólne inwestycje w ramach ZIT. Jak wskazuje sama nazwa Związku ZIT, zasięg jego oddziaływania poszerzono na obszar całego subregionu centralnego województwa śląskiego, który określono jako pośredni obszar funkcjonalny, odchodząc także i w tym wypadku od wyraźnych w tej kwestii wytycznych ministerialnych. Na skutek tego liczba gmin, które miałyby stać się beneficjentami ZIT, wzrosła z 46 gmin w ramach MOF z delimitacji ministerialnej do 81 jednostek samorządu terytorialnego z całego subregionu centralnego. W działaniu tym po pierwsze widać chęć zachowania spójności w obrębie regionalnych dokumentów strategicznych i brak gotowości do włączenia w nie kolejnego obszaru strategicznego (MOF). Po drugie przebija tu fenomen, który można by określić jako „obsesję równości”, która wywołuje lęk przed instrumentami zakładającymi koncentrację środków w wybranych gminach, a tym bardziej tych już wiodących, choć takie

²⁴ „Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych [...]”, s. 9.

²⁵ „Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020”, Gliwice, maj 2015, s. 149, <http://www.subregioncentralny.pl> (data dostępu: 23.07.2015).

właśnie było założenie ZIT w wymiarze rozwijania funkcji metropolitalnych głównych ośrodków miejskich. Oczywistym skutkiem podjętych decyzji będzie rozdysponowanie środków między projekty niemal dwukrotnie większej liczby jednostek samorządowych.

Podstawą działania Związku ZIT i jednym z jego podstawowych zadań jest przygotowanie i zatwierdzenie strategii. Dokument ten pod nazwą „Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego” został ostatecznie przyjęty 26 maja 2015 roku. W początkowej części tego dokumentu można przeczytać m.in., że:

Najważniejszym wyzwaniem dla polityki rozwoju tego obszaru jest jego metropolizacja, w tym wypromowanie MG (Metropolii Górnośląskiej) jako liczącego się w Polsce i Europie obszaru metropolitalnego. Należy wzmacniać rozwój funkcji metropolitalnych z zakresu gospodarki, nauki i sektora naukowo-badawczego, w tym infrastrukturę i sieci badawcze umożliwiające komercjalizację ich wyników, kultury i przemysłów kultury oraz usług publicznych wyższego rzędu, w szczególności wyspecjalizowanych usług medycznych, szkolnictwa wyższego.

s. 10—11

Świadomość wyzwań związanych z metropolizacją śląskiej konurbacji nie znalazła jednak do końca odzwierciedlenia w zdefiniowanych w tym dokumencie dwóch podstawowych celach strategicznych. Pierwszy z nich zakłada „rozwój kapitału ludzkiego bazujący na zatrudnialności i spójności społeczno-gospodarczej”, drugi mówi o „zdrowym środowisku życia dzięki zmniejszonej antropopresji” (patrz tab. 2).

Na podstawie analizy zawartości strategii i omawianych tam wiązek projektów można stwierdzić, że większość planowych działań nie odnosi się do wymiaru metropolitalnego ZIT. W dokumencie stanowiącym projekt omawianej strategii można było znaleźć ponad tysiąc projektów zgłaszanych przez poszczególne jednostki samorządowe i inne podmioty, które starano się grupować w tematyczne wiązki projektów²⁶. Chociaż z ostatecznego dokumentu strategii projekty te usunięto, pokazuje to logikę, w jakiej były one formułowane. Pośród tych projektów dominowały te zgłaszane niezależnie przez poszczególne gminy, kierujące się interesem wąskiej społeczności lokalnej, których realizacja nie wymaga głębszej współpracy z innymi jednostkami samorządowymi. Sytuację tę można wiązać z brakiem władzy politycznej na poziomie Związku ZIT, który występuje wyłącznie w roli instytucji pośredniczącej ZIT (IPZIT), dysponując minimalnym zakresem powierzonych zadań, co oznacza, że to władze lokalne, w tym miejskie, są źródłem projektów. Nie powinno w tym kontekście dziwić, że przedkładane projekty nie odzwierciedlają myślenia w perspektywie całego obszaru metropolitalnego. Można zatem mieć pewne obawy co do zintegrowanego charakteru realizowanych

²⁶ „Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020”, wersja z maja 2015 r., s. 485—861. <http://www.subregioncentralny.pl/strategia-zit.html> (data dostępu: 23.07.2015).

Tabela 2

Cele strategiczne ZIT w Subregionie Centralnym Województwa Śląskiego

Cel strategiczny 1. Rozwój kapitału ludzkiego bazujący na zatrudnialności i spójności społeczno- -gospodarczej Subregionu Centralnego	Cel strategiczny 2. Zdrowe środowisko życia w Subregionie Centralnym dzięki zmniejszonej antropopresji
<p><i>Priorytety i działania:</i></p> <p>P1.1. Gospodarka i miejsca pracy</p> <p>D1.1.1. Przywrócenie funkcji gospodarczych na obszarach zdegradowanych</p> <p>D1.1.2. Wyrównywanie szans wejścia i powrotu na rynek pracy</p> <p>D1.1.3. Wzmacnianie zdolności adaptacyjnej pracowników i przedsiębiorców</p> <p>P1.2. Aktywność społeczna i zapobieganie wykluczeniom</p> <p>D1.2.1. Wzmocnienie lokalnych potencjałów rozwoju oraz kompleksowa rewitalizacja</p> <p>D1.2.2. Zapewnienie dostępu do dziedzictwa przyrodniczego</p>	<p><i>Priorytety i działania:</i></p> <p>P2.1. Ochrona powietrza i efektywność energetyczna</p> <p>D2.1.1. Równoważenie mobilności</p> <p>D2.1.2. Zapobieganie niskiej emisji w nieruchomościach publicznych i budynkach mieszkalnych</p> <p>P2.2. Ochrona zasobów przyrody</p> <p>D2.2.1. Bezpieczne gospodarowanie odpadami</p> <p>D2.2.2. Racjonalizacja gospodarki wodno-ściekowej</p>

Źródło: „Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020”, Gliwice, maj 2015, s. 84, <http://www.subregioncentralny.pl> (data dostępu: 23.07.2015).

w ramach ZIT inwestycji. Obawy te narastają po zapoznaniu się z dokumentem ustanawiającym kryteria dla projektów realizowanych w ramach tego instrumentu finansowego, gdzie komplementarność projektów jest kryterium, któremu przyznano najniższą wagę²⁷. Sami autorzy Strategii ZIT Subregionu Centralnego prawdopodobnie zdają sobie sprawę z tych kwestii, w innym jej miejscu bowiem można przeczytać:

W związku z tym zakłada się, iż w perspektywie roku 2020 instrument ZIT w SC [Subregionie Centralnym — R.P.] zorientowany jest na zaspokojenie występujących deficytów. [...]

Pozostałe, ważne i duże projekty zorientowane na metropolizację i rozwój inteligentny będą realizowane przez władze samorządowe regionu i podmioty działające na terenie SC w innej formule, również jako projekty RPO, projekty w ramach innych programów operacyjnych oraz inne projekty w tym publiczno-prywatne i prywatne. Innymi słowy, misją ZIT jest osiągnięcie spójności we-

²⁷ Uchwała nr 30 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego 2014—2020 z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia kryteriów ogólnych dla projektów realizowanych w ramach Zintegrowanych Inwestycji Regionalnych oraz Regionalnych Inwestycji Terytorialnych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego 2014—2020, <http://www.subregioncentralny.pl> (data dostępu: 23.07.2015).

wewnętrznej SC i niwelowanie problemów stojących na przeszkodzie pełnemu aktywowaniu potencjałów inteligentnego oraz metropolitalnego rozwoju SC²⁸.

Przytoczone zapisy, choć z pewnością w pełni oddają zawartość przyjętych założeń strategicznych dla ZIT w regionie centralnym województwa śląskiego, mogą budzić rozczarowanie. Okazuje się bowiem, że na budowanie potencjału metropolitalnego przez przygotowanie wspólnych projektów jest jeszcze za wcześnie. Koncepcja ZIT stanowiła próbę zaszczepienia nowej logiki myślenia o rozwoju terytorialnym przez wzmacnianie biegunów wzrostu, którymi w tym wypadku miały być obszary metropolitalne największych polskich miast. Wydaje się, że w przypadku górnośląskiego obszaru metropolitalnego ta próba się nie powiodła, a górę wzięło dotychczasowe podejście prowyrównawcze, nastawione na możliwie szerokie rozdysponowanie środków, tak by niemal każda gmina mogła zrealizować jakiś własny projekt, pod warunkiem że tematycznie będzie się on wpisywał w ogólnie zdefiniowane cele strategiczne. Zintegrowane inwestycje terytorialne, które miały być czynnikiem zmiany, same stały się raczej jej przedmiotem, ich założenia bowiem zostały w przypadku województwa śląskiego poddane tak gruntownej reinterpretacji, że zagubiono ich podstawowy cel. Stały się one kolejnym strumieniem europejskich pieniędzy dla samorządu lokalnego i choć wydawało się, że „kurek” do ich uruchomienia jest nowy i będzie wymagał zmiany myślenia o współpracy między samorządami, to „sprawnemu polskiemu hydraulikowi” udało się go wymienić na taki, którego odkręcenie nie będzie wymagało podejmowania tak wielkiego wysiłku, jakim jest współpraca. Temu krytycznemu komentarzowi można także nadać wydźwięk pozytywny, gdyż mimo wszystko udało się skonstruować układ instytucjonalny, który pozwoli prawdopodobnie wchłonąć dostępne środki. Ich wtłoczenie w lokalną gospodarkę z pewnością przyczyni się do jej zdynamizowania, poprawy stanu infrastruktury i jakości kapitału ludzkiego. Konurbacja górnośląska dalej będzie się rozwijać, choć wizja górnośląskiej metropolii długo jeszcze pozostanie w sferze marzeń.

Zakończenie

Dokonując oceny aplikacji ZIT w górnośląskim obszarze metropolitalnym, warto spojrzeć, jak z tym zadaniem poradziła sobie druga polska konurbacja, tj. Trójmiasto. Po pierwsze na potrzeby realizacji ZIT w kwietniu 2015 roku działające od 2011 roku stowarzyszenie gmin i powiatów Gdański Obszar Metropolitalny przekształcono w stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk—Gdynia—Sopot, które pełni jednocześnie funkcję związku ZIT, będąc także Instytucją Pośredniczą-

²⁸ „Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020”, Gliwice, maj 2015, s. 11, <http://www.subregioncentralny.pl> (data dostępu: 23.07.2015).

cą dla RPO. Rozwiązanie takie gwarantuje ciągłość realizowanych od 2011 roku inicjatyw i projektów metropolitalnych. W kwestii delimitacji obszaru interwencji ZIT zdecydowano się także na jego poszerzenie z 19 jednostek samorządowych wskazanych w dokumencie ministerialnym²⁹ do 36 jednostek, motywując tę decyzję ich silnym i perspektywicznym powiązaniem z obszarem metropolitalnym. Szczególną uwagę zwraca jednak podejście do realizacji zintegrowanych projektów prezentowane w strategii ZIT. Spośród ponad 70 projektów udało się wskazać i umieścić w strategii 15 projektów strategicznych, w tym budowę centrum geriatry, stworzenie centrum kompetencji dla sektora usług wspólnych BPO/SSC, metropolitalnego systemu tras rowerowych czy metropolitalnego systemu aktywizacji społeczno-zawodowej³⁰. Znamienna w tym kontekście była wypowiedź marszałka województwa pomorskiego Mieczysława Struka, który stwierdził, że „ZIT nie będzie skarbonką do realizowania małych, rozproszonych projektów, trzeba się liczyć, że nie wszystkie potrzeby członków ZIT zostaną zaspokojone” (Moritz, 2014).

Choć wydaje się, że władarze Trójmiasta lepiej poradzili sobie z wdrożeniem idei ZIT, to należy pamiętać, że skala śląskiej konurbacji jest zupełnie inna, a partnerów, których interesy trzeba pogodzić, jest zdecydowanie więcej. Wiele zatem zależy od lokalnego układu sił oraz strategii i nastawienia decydentów. Zwrócił już na to uwagę Michel Crozier w swoim „fenomenie biurokratycznym” (Crozier, 1964), opisując proces instrumentalizacji przez aktorów lokalnych określonych regulacji prawnych, którzy w swej kreatywności byli w stanie nadać ich praktyce kształt gwarantujący realizację ich pierwotnych strategii, deformując reformatorskie dążenia ustawodawcy (Pyka, 2014, s. 298).

Wracając do postawionych na początku niniejszego tekstu pytań odnoszących się do roli, jaką mogą odegrać Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w procesie budowy polskich metropolii, trzeba stwierdzić, że odpowiedź nie jest jednoznaczna. Niemniej jednak przypadek górnośląskiego obszaru metropolitalnego nie nastraja w tym zakresie optymistycznie, gdyż okazuje się, że instrument współpracy dobrze działający w teorii, w praktyce może ulec wypaczeniu. Odpowiedź na pytanie, czy pod wpływem ZIT konurbacja górnośląska przekształci się w spójnie zarządzaną i realizującą wspólne metropolitalne projekty jednostkę terytorialną, jest zatem negatywna. Nie oznacza to oczywiście, że obszar ten nie będzie się rozwijał. Przeciwnie, jego metropolizacja będzie postępować, choć jej tempo, niwelowanie skutków ubocznych i kierunkowość mogłyby być na wyższym poziomie, gdyby metropolizacja w polskich warunkach nie oznaczała metropolizacji bez metropolii.

To ostatnie stwierdzenie pozostaje w mocy, i to mimo niespodziewanego przyjęcia przez Sejm w momencie, kiedy powstawał niniejszy tekst, tzw. ustawy metropolitalnej, zgłoszonej przez rządzącą koalicję pod koniec lipca 2015 roku, a więc tuż przed rozpoczęciem kampanii wyborczej poprzedzającej wybory par-

²⁹ „Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych [...]”, s. 9.

³⁰ „Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Obszaru Metropolitalnego Zatoki Gdańskiej na lata 2014 — 2020”, Gdańsk, 2014, s. 16, <http://www.metropoliagdansk.pl> (data dostępu: 24.07.2015).

lamentarne³¹. Początkowo ambitny projekt, przewidujący utworzenie związków metropolitalnych jako jednostek samorządowych nowego szczebla wspartych na wyborach bezpośrednich „radnych metropolitalnych”, już na etapie kolejnych czytań w izbie niższej parlamentu został tych zapisów pozbawiony. Choć ustawa o „związkach metropolitalnych” została podpisana przez Prezydenta RP i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku, trudno wyrokować co do dalszego jej losu. W międzyczasie doszło bowiem do zmiany większości parlamentarnej, która prezentuje odmienne podejście do rozwoju terytorialnego kraju, kwestionując zasadność proponowanych w ustawie rozwiązań, które w ocenie obecnie rządzących uprzywilejowują najsilniejsze już ośrodki miejskie w Polsce.

Literatura

- Crozier M., 1964: *Le Phénomène bureaucratique*. Paris: Le Seuil, Coll. Points et Essais.
- Izdebski H., 2015: *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego — klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*. W: *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce — osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*. „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1—2, s. 69—76.
- Misiąg W., 2009: *Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego*. „eFinanse”, nr 3, s. 5—6.
- Moritz K., 2014: *Porozumienie samorządów w sprawie ZIT jest warte 1 mld zł*. „Trójmiasto.pl”, 14 lutego, <http://www.trojmiasto.pl> (data dostępu: 24.07.2015).
- Pyka R., 2014: *Metropolizacja a lokalne governance. Globalne wyzwania państwa narodowego na przykładzie V Republiki Francuskiej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Stawiarz K., Zatorski K., 2014: *17 wsi łączy się z miastem. Zielona Góra urośnie razy cztery*. „Gazeta Wyborcza” z 20 maja, <http://www.wyborcza.pl> (data dostępu: 10.08.2014).

Akty prawne

- Projekt ustawy NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) przedłożony przez Ministerstwo Decentralizacji i Służby Publicznej (NOR: RDX1412429L/Bleue-1), <http://www.legifrance.gouv.fr> (data dostępu: 18.07.2015).
- Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o związkach metropolitalnych, <http://www.sejm.gov.pl> (data dostępu: 01.10.2015).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000, nr 88, poz. 985).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójtów, burmistrzów i prezydenta (Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2008, nr 223, poz. 1458).

³¹ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o związkach metropolitalnych, <http://www.sejm.gov.pl> (data dostępu: 01.10.2015).

- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 2008, nr 227, poz. 1505).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112).
- La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM »), <http://www.legifrance.gouv.fr/> (data dostępu: 18.07.2015).
- La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, <http://www.legifrance.gouv.fr> (data dostępu: 18.07.2015).

Dokumenty administracji publicznej

- „Biała księga obszarów metropolitalnych”. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 2013, <http://www.mac.gov.pl> (data dostępu: 09.08.2014).
- „Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich”. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2013, <http://www.mir.gov.pl> (data dostępu: 09.08.2014).
- „Ocena sytuacji samorządów lokalnych”. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 2012.
- „Sprawne państwo, sprawny samorząd. Poprawa warunków funkcjonowania samorządów”. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Warszawa, 9 stycznia 2013 roku, <http://www.mac.gov.pl> (data dostępu: 09.08.2014).
- „Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Obszaru Metropolitalnego Zatoki Gdańskiej na lata 2014—2020”, Gdańsk, 2014, <http://www.metropoliagdansk.pl> (data dostępu: 24.07.2015).
- „Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020”, Gliwice, maj 2015, <http://www.subregioncentralny.pl> (data dostępu: 23.07.2015).
- „Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020”, styczeń 2014.
- „Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010—2011 i za 3 kwartały 2012 roku”. Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 2012.
- „Uchwała nr 30 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego 2014—2020 z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia kryteriów ogólnych dla projektów realizowanych w ramach Zintegrowanych Inwestycji Regionalnych oraz Regionalnych Inwestycji Terytorialnych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego 2014—2020”, <http://www.subregioncentralny.pl> (data dostępu: 23.07.2015).
- „Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce”. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2013.
- „Zasady uwzględniania wymiaru terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020, w kontekście realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych”. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice, czerwiec 2013.